

府県制度の廃止

吉 沢 健

Abolishment of Prefectures

Takeshi YOSHIZAWA

ABSTRACT

Japan's local autonomy system as introduced in 1909 has two tiers consisting of prefecture('to,' 'do,' 'fu,' and 'ken') and municipalities('shi,' 'cho,' and 'son'). Prior to World War Two, prefectures have two functions: one being that of a local public entity, and the other being a (local) extension of the national government. Following the war, although the direct election of governors was introduced, prefectures continued to serve as part of the national government. On the other hand, municipalities gained power through an on-going series of mergers.(e.g., The number of so-called 'Designated Cities' increased from 5 to 13.) Consequently, it seems that municipalities may regard prefectures as obstacles; and residents of municipalities may disdain this system as a duplication of local autonomy. The purpose of this article, via the introduction of specific examples of "illusions" about prefectures, is to show that the prefecture system is now in the process of being abolished.

目次

- 1 田中康夫長野県知事の実験
- 2 下方硬直の府県組織—仕事が減っても人も予算も減らない
- 3 府県知事への幻想 (大きな政府)
- 4 府県と政令指定都市—タイ首相の疑問
- 5 警察と教育
- 6 小さな政府の実現—道州制は最悪の選択か (フランスとイギリスの地方制度の改革)
- 7 都道府県合併と道州制
- 8 まとめ (三位一体の改革)

1 田中康夫長野県知事の実験

田中康夫は2000年の長野県知事選挙に無党派で立候補し、自民党、公明党などの全面的支持を受けた前副知事を退けて当選した。当初は、芥川賞作家としての知名度を生かした当選であり東京都での青島幸男などと同じようにも受け止められた。し

受理日：平成16年9月16日

かし、選挙中から「脱ダム宣言」はそれなりに注目を受けていた。

①「脱ダム宣言」—県営ダムの建設中止

ダムには2種類あります。国土交通大臣が管理する直轄河川でのダムと県知事が管理する河川（主に、上流）でのダムです。長野県は河川の上流県ですから知事管理の河川が多くその結果、県が発注するダム工事も多いことになります。

(1) 「しない」という決定には、どんな強力な許認可権や補助金も効果がない。

治水事業は、府県の事業も7カ年計画（第9次12兆円・旧建設省）に組み込まれます。府県営のダム建設もこの7カ年計画により、旧建設省から2分の1の国庫補助金の交付決定により事業が行われます。その許可も、補助金の採択とともに川の流れのように進みます。しかし、この7カ年計画に組み入れさせるのに直轄事業を含め、各県は陳情など多大の勢力（政治力）を行使します。むしろ旧建設省は、地方の陳情をあおり計画規模の

拡大を図り省益の拡大に寄与させます。

この、キーワードは府県の陳情・要請です。この活動がなくなりますと治水事業のシステムが崩壊です。田中知事の「脱ダム宣言」は補助金はいらないー7カ年計画も不要ということですから旧建設省にとっては衝撃です。

(2) ダム建設と地方自治体

しかし、よく考えれば旧建設省だけでなく長野県そのものもどういう政策のもとに、なにをこれまでやってきたのか、長野県は自治体といいながら国の事業費の配分に従って実施するだけですから「単に旧建設省の出先機関にすぎなかったのでは」という疑問を感じるはずです。

県営ダムの建設は地方公共団体の主体的な判断で実施されてきた、実施しているという地方自治の幻想を田中知事は破壊した。

② 住民基本台帳ネットワークからの離脱宣言
2003年に始まった住民基本台帳ネットワークシステムにより、市町村を単位として11桁の住民番号が住民に割り振られています。これには、住所・氏名・年齢・性別の4情報が記録されています。このシステムでは、国・都道府県・市町村相互間での個人4情報の活用がされます。このシステムから田中長野県知事が同年離脱すると表明しました。理由は個人情報保護が充分でない（漏洩など）とするものです。長野県もこのシステムに組み込まれ、システムの維持のための分担金も要請されています。

ところが、長野県がこのシステムから離脱しても何の影響もないことが徐々に判明しました。住民の利用という点からみれば、このシステムは住民移動、選挙人名簿、厚生年金、パスポートであり府県は関係ありません。国の行政側でも長野県が離脱しても関係ありません。むしろ市町村間では長野県は全く関係がありません。

そもそも、このシステムに府県が加わる必要がなかったかもしれません。ただ1点財政負担を求めるといふ以外は。そういえば、神奈川県の前知事は2002年の時点で「何故府県が財政負担をしななければならないのか」と、本質に迫る疑問を呈して

います。府県は費用を負担するだけの団体と国は考え、そのために差し障りのない仕事を分け与えているともいえます。府県側が唯々諾々と「ぶら下がり」の役割に甘んじている限り「存在」はできるでしょうが制度は腐敗します。田中長野県知事は本人の意図とは別に制度の本質を暴く大きな役割を果たしているといえます。

2 下方硬直の府県組織—仕事が減っても人も予算も減らない

①教育

公立小中高校の教職員の人件費は府県が負担します。（小中の義務教育は国が教職員人件費の2分の1負担します。）

この公立学校の児童生徒数のピークは昭和57年の2063万人です。この年の教職員の数は113万人で、人件費の総額は6148億円でした（平成元年度では、児童生徒数は1900万人で教職員数は113万人、人件費は7800億円です。）。平成12年度の公立学校の児童生徒数は1400万人です。では、平成12年度の教職員の数と人件費の額は、いくらでしょうか。少し考えてください。

昭和63年から平成14年において教育制度の大改革が行われています。ひとつは、40人学級です。もうひとつは、完全週休二日制です。このうち40人学級制度は、40人を超える学級をつくらないという制度ですので、小中学校の場合平均すれば1学級30人弱となります。この改革は教育環境の改善もありますが、教員の過員対策であることは明白です。過員対策として、小学校に専科教員（音楽、体育など）の配置など数々の措置が講じられています。それにしても、児童生徒数が3割も減少しているのに教職員の数はほぼ同数で、人件費が5割増というのはいかがなものでしょうか。（答え、教職員数103万人、人件費9900億円）

この下方硬直性の典型は、大学も同様です。05年に都立の首都大学東京が開校します。このため、現在の都立大学は廃止されます。そのきっかけは、都立大学の人文学部ともいわれています。現在の

人文学部では、教員一人当たりの学生数が4,6人という。(上智大学文学部25,1人) このため、現在139人いる人文学部の教員を64人とし、日本文学、英文、仏文、独文などの専攻をなくすという。まさに、石原都知事にして初めてできた改革といえます。硬直した府県制度は、いったん廃止しないと改革ができない典型的な例です。

②道路

地方公共団体の建設事業の代表は、道路橋りょう費です。道路や橋の補助金を国から持ってきて事業を多くするのが知事や市町村長の実力とされてきました。地元選出の国会議員も補助金獲得が腕の見せ所です。平成12年度の決算ではこの経費が6兆6000億円にも達します。(平成元年度5兆2000億円)

地方財政の危機といわれながらこの経費は一向に減少する気配がありません。道路建設は、誰もが考えるように借金を重ねてまでしゃにむに押し進めなければならない事業ではありません。それが減少するのではなく増えつづける理由は簡単です。道路整備5カ年計画という魔法です(第12次5カ年計画では78兆円という規模です)。これは、旧建設省が閣議決定により定めたものですが、国の建設事業だけでなく地方公共団体の道路建設まで含めています。含めるというよりは、地方の建設も強制するもので、したがわないと事後の補助金が削減されます。

地方自治とは無縁の世界です。国にとってもまた、知事や国会議員にとっても府県は誠に都合の良い制度です。2分の1の補助金とはいえ、その残額は地方債を発行します。その返済は実質30年ですから誰も気にしない。積もり積もった借金の総額は都道府県だけで100兆円をこえます。借金の残高は、下方硬直どころか青天井です。(なお、小泉内閣で、さすがに公共事業5カ年計画の新規策定は行われていません。だからといって既発行の地方債残高が減少することはありません。)

3 府県知事への幻想

(国民保護法と知事)

武力攻撃事態法(2003年6月)を受けて国民保護法が制定されました。(2004年6月)この法律では、緊急処理事態と認定された場合、知事は緊急通報を発令したり、退避の指示や警戒区域の設定など実施できるとされています。これらの権限は災害対策基本法にもありません。

この住民退避の指示などは画期的な規定であり知事権限の強化とされている。一方では、知事への権限強化を危ぶむ声が市町村側にもあるという。

この法案の考えは、知事が災害時などの有事に際しては、政治的にも利害関係にも中立で、適切に情報を把握し指示ができるという考え方です。果たして、知事にそんなことができるのでしょうか。実際の例で検証してみます。

具体例 I・阪神淡路大震災

平成7年1月16日朝5時46分発生の阪神・淡路大震災の「緊急事態」の際の兵庫県はどうであったか。(隣県の大阪府からの検証)

- ① 翌日の1月17日においても、兵庫県から大阪府への応援要請はなかった。また、兵庫県知事が自衛隊に派遣要請を行ったという情報は大阪府には届かなかった。
- ② 大阪市消防局は、同日、自主的に神戸市にむかい救助活動を行った。(大阪市自体も被災地であったがその評価はされていない。)
- ③ 大阪府は、翌日から兵庫県庁横の広場にテントを設営し、職員を数名常駐させ救援物資の振り分けや情報収集を行った。効果はなかった。
- ④ 自治大臣は、2日後の18日、大阪府知事公舎を政府及び周辺府県の救援対策本部とすることに決定し、まず、被災者を各県で府県営住宅などでの受け入れを決定した。(第1回の会議で兵庫県副知事が出席したが、兵庫県からの具体的な要請はなかった。)
- ⑤ 発生の日、16日の夜、芦屋市長は大阪府内の市長に対しおにぎりなどの救援を要請した。

これに応え、翌17日には大量のおにぎりなどが芦屋市役所に届けられた。(芦屋市長はどういう理由から要請したのか定かでない。)

- ⑥ 大阪府内の医療機関での兵庫県患者の受け入れ、特別養護老人ホームのお年よりの受け入れ態勢は、翌日には準備も整い、その旨報道発表も行ったが実際に搬送される患者等はその後もなかった。
- ⑦ 発生後直ちに救援金が寄せられ、大阪府に対するだけでも1週間で100億円に達した。(最終的には、兵庫県と大阪府で3000億円に達する。)

この経過は、災害時の対応は各自治体の判断でおこなわれる。なにを、隣接府県や市町村に応援の要請するかも自治体の長の判断による。要請がないのに勝手に周辺の自治体が活動しても混乱を招くだけとの評価もできる。

それとともに、情報という面から次の点を指摘したい。

- (1) 災害(緊急事態)の全体はもとより個別の情報も、誰も把握できない。

- ・ 震災発生後5時間つまり17日11時ごろ死者の数が200人に達したのではないかという情報が流された。(誰も確認できない)事後の検証では、死者約6000人のほとんどがこの時点でなくなっていたと推定された。

- ・ 震度情報は4までで、最激震地神戸では気象庁の震度計の故障により、地震の規模など正確な情報は伝わらなかった。JR西日本や大阪ガスでは独自の震度計により正確な情報を有していた事は後に判明した。

- ・ 冬の快晴のなかで 空からの情報(空撮など)は、被災状況を伝える事ができなかった。(翌日、大阪神戸の復路実際にヘリコプターで上空から視察したが家屋の倒壊は横ではなく垂直であったためその倒壊状況が判断できない。往路救急車で道路を突っ走ってはじめてその状況が判断できた。)

- (2) 知事や市町村長が災害情報を適切に把握できるとの考えは幻想である。どちらかといえば、市

町村長を重視すべきである。

- ・ 死亡情報は、日常からすべて市町村長に集約されている。医療機関からの届け出、火葬の許可など。

- ・ 上水・下水といった毎日の生活に欠かせないサービス、緊急時の火災、救急はすべて市町村及び市町村消防に集約される。

具体例 II・京都府丹波町での鳥インフルエンザ
平成16年2月26日夜京都府に丹波町浅田農場での鶏の大量死の情報が寄せられた。調査の結果20日から大量死が発生し、27日の時点では25万羽中数万羽が感染により死んでいたことが判明した。このウイルスはH5N1型と判明した。浅田農場から兵庫県八千代町に出荷された鶏も感染、また園部町の死んだカラスからも同じウイルスが検出された。

京都府では、2月29日浅田農産に20万羽の殺処分を命令し、3月5日処分が終了したと発表。これの鶏は穴を掘り全て埋立て処分とすることとした。順調に行けば埋立ては、3月8日にも終了予定という。

この事件は、府県知事の災害時の対応力をあらためて白日にさらす事になった。

- ① 2月18日に京都府家畜衛生保健所は同農場を調査に訪れていた。(既に鶏が死に始めていた。)
- ② 匿名の電話情報(26日夜)まで約1週間なぜ情報を得ることができなかったか。
- ③ 殺処分の命令といっても業者で20万羽も短期に処分できない。処分した鶏をどうするのか。結局、知事は、自衛隊に派遣要請し、消毒・処分・埋立てのほとんどの支援をうけることになった。報道によれば660人も自衛隊が出動したという。(この数は、イラクのサマーワで人道活動を行っている自衛隊員よりも多い。)
- ④ 関係府県知事がすぐに実施したことは、国(農林水産省)に関連事業者などにたいする損失補償を要請したこと。

この経過を見ると、阪神大震災の教訓は何も生かされていない。(1)大震災の際こそ人命救助のため自衛隊の派遣を速やかに要請すべきであった。人命ではなく、鶏の処分のため（防疫ではない）派遣を要請している。阪神大震災時の遺体の焼却は、周辺市町村で行っている。

(3) 知事（府県といってもよい）は、命令はできても事後処理を行う能力はない。国民保護法で知事に避難勧告命令の権限を与えてもその後の処置はできない。（避難所の設営、給食、教育など）

4 府県と政令指定都市—タイ首相（チュアン）の疑問

平成6年秋、タイのチュアン首相が大阪を訪問され、大阪の経済界が中心となって歓迎晩餐会がホテルで開かれた。約2時間の会食中、チュアン首相は経済問題に一切触れず大阪府市問題について約1時間半、大阪府副知事の筆者に質問を浴びせ掛けた。左隣には西尾大阪市長（当時）が同席しているにもかかわらず、質問は全て筆者に対するものです。質問要旨は、次のとおりです。皆さんに答えられますか。

- ① 大阪市内の道路（橋を含む。）や河川は、府と市のどちらが管理していますか。
- ② 市立小中学校の教員の人事権（採用など）はどちらにありますか。また、その給与はどちらが負担していますか。隣の、豊中市とどう違いますか。
- ③ 大阪府警本部には警察官は何人いますか。そのうち、国家公務員（警察庁任命）は何人ですか。その国家公務員の人件費は誰が負担しますか。また、それ以外の警察官の人件費は。
- ④ 大阪市内の都市計画は誰が定めますか。
- ⑤ 吉沢副知事は国からの派遣と聞いています。その人事は誰が決めたのですか。

チュアン首相はイギリス・オックスフォード大学卒業とのことです。タイのバンコック市に自治制度を導入するとのことで、ことのほか府県と政令指定都市の関係に興味を持たれたとのことです。

宮城県にも訪問し事前の勉強を行ったとのことでした。その日はその情報はなく、答えるほうは、予想もしない質問に食事をとる余裕がありません。他の招待客は我関せずと食事を楽しんでいました。

この、半年後阪神・淡路大震災が発生しました。まさに、タイの首相が心配した事が起こりました。震災発生後7時間ほどして、淀川下流の十三大橋（国道176号・四斜線）の十三側（淀川右岸）の橋脚の一部が崩れており、通行禁止の措置が必要との連絡が大阪府警本部から私にありました。府警本部もこの橋の管理権はどこにあるかはっきりしないとのことで私に連絡があったのです。一体誰が管理しているのか。

同じように、三位一体の改革（後述）でも混乱があります。義務教育国庫負担金の廃止は、特別区や政令指定都市に影響があるのかないのか。政令指定都市の人事権にはどうなるのかなどです。地方行政の専門家でも答えられない複雑な制度です。まして、住民（納税者）に理解できるわけがない。首相の質問に簡単に答えます。

①道路は、原則政令市、河川は原則府県と国②人事権は政令市、人件費は府県、一般の市では、人事も人件費も府県③国家公務員は10数人、その人件費は国、それ以外の人件費は府県④政令市⑤府県の知事 十三大橋は、政令市

政令指定都市を区域とする府県をどうするのかいつまでも放置できる問題ではありません。

注（韓国の地方制度改革）

韓国の地方制度改革は、2つあります。ひとつは、知事・市長公選制であり、もうひとつは階層です。首都に、ソウル特別市を置きます。ソウル以外には、日本の府県に相当する「道」と政令指定都市に相当する「広域市」を置きます。韓国では、首都ソウル市や釜山市など6広域市は、「道」から独立しています。日本でいえば、政令指定都市を府県から独立させたものといえます。スッキリしています。

5 警察と教育

府県制度の廃止を考える場合どうしても避けられない問題は警察と教育です（都道府県の歳出の4割を占めます。）。警察は、都道府県本部制度（都は、警視庁という。）をとり、都道府県の自治体警察だからです。また、教育については、高校教育は原則都道府県とし、義務教育は教職員の人事権を原則都道府県教育委員会としているからです。この警察費、教育費は都道府県の負担（義務教育教職員の人件費は半額国負担。）としています。自治体警察の支え手は、市町村で可能か、それとも府県警察を残すのか。高校教育の支え手はどうするのか。義務教育や警察の費用は誰が負担するのかなど複雑な問題が生じます。しかし、考えようによっては、現在の教育や警察制度が複雑すぎるともいえます。一体教育や警察行政の責任は、国にあるのか、府県なのかそれとも市町村なのか。タイの首相が何度聞いても理解できないような制度をこの際スッキリさせる事ができるかもしれません。

ここで、日本独特の商店街とアーケードを例に警察と教育について考えます。

（商店街とアーケード）

日本全国の地方都市には、まるで金太郎飴のようにアーケードの乗った商店街があります。最近では、シャッター通りなど皮肉られています。それでも、この商店街の活性化が地域活性化の切り札であるかのようにいわれます。毎年予算編成の時期になると、政府や府県において議会から強い圧力が寄せられ、手を変え、品を変え補助金がばら撒かれる。平成16年度では、固定資産税の減免までもり込まれました。地域活性化の目玉として。果たして今日でもその有効性があるのでしょうか。

街の中心部を南北にまたは東西に分断し、なかには、かぎ型の商店街のように街をずたずたにしているの也有ります。人力車や荷車の時代（明治時代から昭和のはじめ）の遺物で車社会の現在には障害物そのものです。商店街という線が街を分断するからです。そのうえ、一年に何日かの雨の

日のためのアーケード（屋根）がさらに街を暗くし、隣接地域との一体的なりニューアルを困難にしています。商店街が、地域を活性化するのではなく商店街そのものが、街の発展の障害物になりつつあります。

教育制度もそうです。終戦直後と現在では小学校6年生の平均身長は10cmも伸びています。計算のツールは、そろばんからPCに代わりました。小学校の机や椅子の規格は、昔の小中学校生の身長をそのまま使っています。制度も6・3・3制のままです。子供は、連続的に成長します。どこかで、人為的に分断するのは商店街と同じです。中高一貫教育の私学に人材が集まるのは当然でしょう。いずれ、高校・大学（学部）一貫教育の私学も出現するでしょう。そして専門職大学院（ロースクールなど）をめざす学校もできるでしょう。府県制度一府県と市町村という2層の制度のための教育制度であってはなりません。地方制度と教育制度を切り離す時期と考えられます。

刑法犯も変わりました。家庭犯罪（子供の虐待など）、少年の凶悪犯罪、外国人による犯罪、交通犯罪など今の警察制度の発足時とは全く様相が異なります。警察制度も、地方制度のためのものではないはずです。

府県制（現在の地方自治法）が施行されたのは明治23年（1890年）です。現在の47都道府県の区域が確定しました。約120年の歴史です。その当時の組織を見れば、教育・警察・衛生・治水中心の行政です。この、府県という人力車や荷車の時代の制度が市町村行政の障害物となっています。事実上、中央政府の機関として市町村補助金をコントロールし、広域行政自治体という美名の下、市町村の「自由」を束縛する。まるで、商店街のアーケードのように市町村行政を暗くしています。前述のように、府県制度の廃止はこの自治体警察と義務教育をどうするかという難問が残ります。公安委員会や教育委員会制度を維持するのか、それとも、あっさり政令指定都市に所管するのか。義務教育も同様です。政令指定都市以外では、中核市まで義務教育の人事権を移管するのか。警察

についても政令市に委託するか広域警察の仕組みを考えるのかといった問題です。

6 小さな政府―道州制は最悪の選択か

第27次地方制度調査会（05年11月）で「道州制」について議論されることになった。背景には、市町村合併により政令指定都市、中核市がふえ道府県の空洞化が懸念されるとする。正しくは、懸念されるのではなくもともと空洞化している道府県が存在がはっきりするだけの事である。仮に、道州制を議論するのであれば、国の権限を削減する（ドイツの州のように）ことを前提にしなければ空洞化した道府県をいくらくっつけても意味がない。

この場合、国の出先機関の業務がそのまま残るのであればなおのこと道州制の意味はない。

（フランスとイギリスの地方制度改革）

①フランス（本土）の地方制度改革

（州の設置）1982年法により、地方自治体として22の州が設置された。憲法72条による県（96）と市町村（36564）の3層制となった。

州の歴史は、1960年の州活動区画（21）による線引きに遡る。1964年には州制度（州知事「官選」、州経済発展委員会）が創設された。1972年法により、公施設法人としての州が設置された（州議会、官選の州知事、経済社会委員会）。そして、1982年法は、直接公選制による州議会、執行機関としての議長、諮問機関としての経済社会評議会を備えた州が誕生した。つまり、地方自治体としての州の誕生まで概ね四半世紀の時間をかけている。州の公務員数は8031人と少ない。事務は高等学校の設置・管理（教員の任用は除く。）職業訓練、州整備計画の策定など。

②イギリス（イングランド）の地方制度改革

（県「カウンティ」の廃止）2000年法により、イングランドでは、県は原則廃止となり、市町村は、その長を選択により直接公選で選ぶ制度も導入された。1960年代には、大都市圏制度（メトロポリタンカウンティ）が導入され、6つの大都

市圏が設置された。1980年代には、サッチャー改革によりこの大都市圏制度が廃止された（大ロンドンも廃止）。大都市圏では県がその時点で消滅していたが、2000年の改革により一般の県（ノン・メトロポリタンカウンティ・39）も廃止できることとなり、その場合基礎自治体を設置することとなった。（現在、5つのカウンティが廃止され、46の基礎自治体が設置されている。）

③フランスとイングランドでは地方制度に関しては、全く異なった方向に進んでいる。フランスは、県の上部団体として州を設置し（イタリアも同様）イギリスでは、県そのものを廃止することになった。

イングランドでは、1962年法により市町村（デイスクリクト）を強制合併させた。これにより市町村数は3分の1の300となりその平均人口は13万人と、いわば強力な市町村が誕生した。一方、フランスやイタリアでは市町村（コミューン・コムーネ）合併は全くないまま現在にいたっている。フランスでは、市町村数は36000を超えている。市町村数や人口規模により中間団体としての県が存在とその役割が左右されとも考えられる。

④では、日本はどうか。平成10年には、3300あった市町村はいわゆる「平成の大合併」により平成16年7月現在で約3000となり、平成17年3月末には2000程度と予想される。時期を同じくして、地方自治法が改正（平成16年6月）され、都道府県の合併は関係団体の議会の議決により可能とされた。「府県制度の廃止」ではないものの合体合併は関係府県をいったん消滅させることになる。府県制度の歴史はたかだか120年です。市町村は明治の旧村に遡れば江戸時代にもその起源を有します。市町村合併により、すでに、その平均人口は6万人となりイングランドの半数となります。この流れを大胆に予測すれば市町村の数が1000程度つまり平均人口12万人まで市町村合併が続けられる。この間、府県については自主合併でいいいこうということになります。道州制の導入に比べれば合理的な選択と考えます。（道州制はいったん導入すれば、廃止は事実上困難となるからで

す)

新しい合併特例法（後述・平成16年6月）により、さらに市町村数の減少が見込まれイングランド並になることも考えられます。歴史からすれば市町村が府県を必要としない時期にきたようにも思われます。

7 都道府県合併と道州制

①都道府県合併（平成16年地方自治法の改正）

地方自治法の改正により、都道府県の申請（議会の議決を要する。）により合併ができることとされた（国会の承認が必要）。例えば、北東北3県（青森・秋田・岩手）を廃止し、新しい県（名称は北東北州ということもありえる。）の設置が可能となった。県の権限に変わりはないとしても県立大学・県立高校・県立病院の再編や県道整備などこれまでと全く異なった地方行政が期待できる。市町村からすれば、市町村行政に対する県からの干渉の排除とともに、市町村行政と県行政の分離または役割分担が明確になることが期待できる。この期待にこたえられない合併（市町村の合併などによるパワーの強化も含め。）であれば、真に府県制度の廃止の機運ができる。

②道州制（第27次地方制度調査会・平成15年11月）

「道州制」の現在の考えは都道府県を廃止し、より広域の地方自治体を設置するとしている。この広域自治体に国からの権限を移管する（国の地方支分部局の持つ権限の移管など）。

なお、連邦制は考えないとしている。

この考えからは、都道府県合併とは大差がない。国からの権限の移管を明確にしている点が異なるが、その実現性は乏しい。むしろ、フランスのように、国の仕事は国の出先機関で、地方自治体の仕事は州でと明確に分離するのが現実的とも考えられる。なお、構造改革特区で「道州制特区」の提案もされている（いわゆる骨太方針「2004・6・4」）。この場合は、大幅に市町村に権限を移譲し身軽な道州制を期待したい。（小学校教職員の人

事、保健所、都市計画等の事務は原則市町村とするなど。）

③市町村合併の特例等に関する法律—市町村合併はどこまで進むのか。

現在の特例法は、平成17年3月31日までとされている。この特例法により全国の市町村数は、約2000まで減少する見込みとなった。さらに合併を推進するため平成16年に合併等の特例法を政府は成立させた。この新法は、概ね人口1万人未満の市町村合併や指定都市・中核市・特例市の新設を進めることとした。このため、都道府県が合併に関する斡旋、勧告を行うこととした。むろん数値目標は掲げていないものの当初骨太方針で示した市町村数1000が暗黙の合意と考えられる。

仮に、市町村数1000に近づけば平均人口は約13万人になります。つまり、イングランドの市町村と同一規模になります。いよいよ、府県制度廃止への時期にきました。イングランドと同様まず大都市府県における府県の廃止が視野に入ります。

大阪府、京都府、兵庫県、神奈川県、福岡県、愛知県では府県と政令指定都市の2重行政のムダが指摘されて久しくなります。同一府県に、すでに二つの政令指定都市や多くの中核市を有しています。さらに府県内の小規模市町村の合併が進めば、誰の目にも府県の存在が問われることになります。その場合、府県合併や道州制ではなく府県の廃止がまずターゲットになるものと思われます。

8 まとめ（三位一体の改革）

（三位一体の改革）のネライは、地方の裁量権の拡充と責任の明確化にあります。このため、国が地方をコントロールする国庫補助金の削減とそれに見合う地方税源の拡充です。あわせて、地方行革の推進と効率化のため、過大な財源保障とされる地方交付税の見直し（削減）も同時に行うとしています。

国庫補助金削減の最大の焦点は、小中学校教職員の人件費かかる義務教育国庫負担金（約2兆5千億円）です。税源移譲は3兆円（骨太方針2004）

としていますので、この負担金問題が決着すれば三位一体の改革も9割方終わります。しかし、文部科学省がもっとも反対しています。受け取る地方団体のほうは税源移譲との見合いであれば中学校の教職員負担金はやむをえないとした。文部科学省の反対理由としては、義務教育は国の責任であるといっています。

視点を変えると、この負担金の算定に従事している公務員は全国で1000人を超えると想定されます。むろん本省の財務課を含めてです。会計検査院も多くの職員に従事します。義務教育国庫負担金の廃止は、それ自体が行革で国地方の行政の効率化に直結します。

公共事業では、地方公共団体にとっては補助金の獲得そのものが重要な仕事です。丁寧にも、公共事業には事務費まで補助金として交付されます。

公共事業の補助金削減が行政の簡素化に及ぼす影響は計り知れません。

三位一体の改革は、その真の目的を補助金削減と打ち出すべきかも知れません。国庫補助金は社会保障関係（国民保険・介護保険・生活保護など）を除けばその大分部が府県向けです。

府県は一方では国直轄事業の負担をしながら他方では府県事業を国の補助金に頼ってその存在を住民にアピールしています。実際は、国のコントロールにあることを住民に知らせずに。

国地方の財政危機は、このような虚構を打ちこわし真の姿を住民に展示すべき時期にきました。その時、困惑するのは補助金に頼っている府県です。三位一体の改革は府県制度の虚構を国民に示すことになるものと思います。

（吉沢 健：四国大学 行政学研究室）